

# **PENYELESAIAN PERSELISIHAN HUBUNGAN INDUSTRIAL DAN PEMUTUSAN HUBUNGAN KERJA DI PERUSAHAAN OLEH PEGAWAI PERANTARA DI WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

## ***Mediator Official's Settlement on Industrial Relation Dispute and Dismissal at Companies in The Territory of Daerah Istimewa Yogyakarta Province***

**Niken Setiawati<sup>1</sup>, Maria SW Sumardjono<sup>2</sup> dan Purman Hidayat<sup>2</sup>**

*Program Studi Ilmu Hukum*

*Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*

### **ABSTRACT**

This research aims at identifying the impeding factors and the strategy of mediator officials in settling industrial relation dispute and dismissal. This is a normative judicial research conducted on 8 mediator officials, 30 businessmen and 30 managing officers of labor unions in companies chosen from a purposive sampling. The resource persons consist of former high-ranking officials of Yogyakarta Regional Office of Manpowers Ministry, high-ranking officials of Yogyakarta P4D (the Secretary of Regional Labour Dispute Settlement) and high-ranking officials of Manpower and Transmigration Service/the former head of Manpower Office of Yogyakarta Municipality, Sleman and Bantul regencies. The instruments for collecting the data are documents, questioners and interviews. The data obtained from the research are analyzed in a qualitative juridical analysis. The research finding shows that there are two factors that impede the mediator official in settling industrial relation dispute and dismissal, i.e., the internal and external factors. The internal factor arises from mediator officials himself resulting from his heavy work load due to the lack of both the quantity and quality of mediator official. The external factor arises from incomplete punishment, lack of the supporting facilities for task implementation, unwillingness of some businessmen to have their conflict settled by mediator official or interferred by a third party. The general strategy to overcome these impediments in settling a dispute is to follow the existing rule of law. In addition to it, a specific strategy is applied, i.e., designing work-plan, conducting a discussion among mediator officials, making a personal approach to the disputing parties and forming a team for settling a difficult-to solve conflict.

**Key Words:** *Industrial Relation Dispute - Dismissal - Mediator Officer*

1. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

2. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

## PENGANTAR

Masalah ketenagakerjaan di Indonesia dewasa ini menunjukkan kecenderungan akan semakin berat dan kompleks. Hal ini ditandai dengan penambahan jumlah penduduk usia kerja yang setiap tahunnya semakin meningkat dan juga masih banyaknya pengangguran. Walaupun di sisi lain pembangunan nasional berakibat pula pada tumbuhnya perusahaan-perusahaan baru baik swasta maupun pemerintah, tetapi pertumbuhan perusahaan belum sebanding dengan jumlah angkatan kerja. Ketidakseimbangan tersebut menyebabkan terjadinya perselisihan hubungan industrial (PHI) dan pemutusan hubungan kerja (PHK) dewasa ini menjadi semakin marak walaupun antara pengusaha dengan pekerja sudah membuat perjanjian kerja, suatu peraturan tertulis baik yang dibuat secara sepihak oleh pengusaha maupun yang dibuat bersama-sama dengan serikat pekerja.

Mengingat dampak negatif yang mungkin timbul bahkan kemungkinan akan mempengaruhi stabilitas nasional maka diupayakan pencegahan timbulnya PHI dan PHK sedini mungkin berdasarkan konsepsional serta upaya penyelesaiannya melalui lembaga (institusional) PHI dan PHK. Penyelesaian PHI dan PHK diatur dalam dua UU, yaitu UU No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan dan UU No. 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta.

Penyelesaian PHI menurut UU No. 22 Tahun 1957 pada dasarnya berpegang pada asas musyawarah untuk mencapai mufakat. Apabila perundingan antara para pihak tidak berhasil maka para pihak yang bersangkutan dapat menyerahkan persoalannya untuk diselesaikan dengan arbitrase kepada Juru/Dewan Pemisah atau kepada Pegawai Perantara. Pegawai Perantara yang menangani persoalan tersebut harus mengadakan pemerantaraan untuk menyelesaikan PHI dimaksud. Jika tidak berhasil, maka oleh Pegawai Perantara segera diserahkan kepada Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah (P4D).

Dalam persoalan PHK menurut UU No. 12 Tahun 1964, peranan Pegawai Perantara menjalankan fungsi pemerantaraan atau memberikan jasa-jasa baiknya. UU No. 12 Tahun 1964 pada dasarnya tidak menghendaki terjadinya PHK atau menghindari sejauh mungkin terjadinya PHK. Hal ini disebabkan PHK merupakan awal kesengsaraan, awal penderitaan bagi pekerja dan keluarganya. Sedangkan bagi perusahaan terjadinya PHK merupakan suatu kerugian karena pengusaha harus melepas tenaga kerja yang telah terlatih. Dengan demikian PHK menimbulkan kerugian pada kedua pihak.

Baik UU No. 22 Tahun 1957 maupun UU No. 12 Tahun 1964 keduanya menghendaki adanya suatu sistem penanganan dalam penyelesaian PHI dan PHK melalui tahap-tahap sebagai berikut:

1. Tahap awal, yaitu penyelesaian persoalan secara bipartit yang merupakan penyelesaian oleh para pihak yang berselisih.
2. Tahap kedua adalah penyelesaian melalui Pegawai Perantara atau Juru/Dewan Pemisah apabila tahap awal tidak menghasilkan penyelesaian.
3. Tahap ketiga adalah penyelesaian di P4D/ P4P.
4. Tahap kelima adalah eksekusi dan penyitaan, pada tahap ini yang melakukan pengawasan pelaksanaan putusan P4D dan P4P adalah Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan. Bila putusan tidak dilaksanakan secara suka rela dapat dimintakan fiat eksekusi kepada Pengadilan Negeri.

Dalam sistem penanganan penyelesaian PHI dan PHK, Menteri Tenaga Kerja dapat membatalkan atau menunda pelaksanaan putusan P4P jika pelaksanaan putusan P4P dapat membahayakan ketertiban umum dan kepentingan masyarakat.

Dari gambaran sistem tersebut di atas dapat dilihat bahwa Pegawai Perantara merupakan lembaga pertama dalam penyelesaian PHI dan PHK. Dalam melaksanakan pemerantaraan Pegawai Perantara harus mampu memuaskan para pihak yang berselisih secara cepat, tepat, cermat dan tuntas. Tetapi di sisi lain Pegawai Perantara sebagai aparat pemerintah harus melaksanakan tugasnya sesuai dan dilandasi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta harus mampu meningkatkan pelaksanaan hubungan industrial yang mantap, aman dan dinamis dalam usaha menciptakan ketenangan kerja dan ketenangan usaha. Dalam usaha mewujudkan hal tersebut Pegawai Perantara seringkali menghadapi atau menemui kendala, benturan dan hambatan untuk mencapai serta mewujudkan kedua hal dimaksud secara baik dan serasi.

Dari uraian di atas, maka permasalahan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apakah yang menghambat Pegawai Perantara dalam menyelesaikan PHI dan PHK?
2. Bagaimanakah strategi Pegawai Perantara dalam mengatasi hambatan-hambatan yang dihadapi dalam menyelesaikan PHI dan PHK?

## CARA PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Pengambilan sampel ditentukan secara *purposive*. Responden berjumlah 68 orang yakni

Pegawai Perantara 8 orang, Pengusaha/manajemen perusahaan 30 orang dan Pengurus organisasi Pekerja di Perusahaan 30 orang. Nara sumber terdiri dari Pejabat eks Kanwil Depnaker Prop. DIY, Pejabat Kepaniteraan P4D Yogyakarta, serta Pejabat Disnakertrans/eks Kantor Depnaker Kota Yogyakarta, Kab. Bantul dan Kab. Sleman. Alat pengumpulan data adalah kepustakaan/dokumen, kuesioner dan wawancara. Data yang diperoleh melalui penelitian dianalisis dengan metode yuridis kualitatif. Hasil analisis kemudian dideskripsikan guna memperoleh gambaran tentang faktor-faktor penghambat dan strategi Pegawai Perantara dalam menyelesaikan perselisihan hubungan industrial dan pemutusan hubungan kerja.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Gambaran Umum Situasi Ketenagakerjaan di Daerah Penelitian

Jumlah perusahaan yang ada di DIY pada tahun 2001 sebanyak 2.535 perusahaan dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 82.166 orang (berdasarkan UU No. 7 Tahun 1981 tentang Wajib Lapor Ketenagakerjaan). Sebagian besar dari jumlah perusahaan tersebut berada di Kota Yogyakarta, Kab. Sleman dan Kab. Bantul (2.138 perusahaan atau 84,34 %). Selama tahun 1998/1999 - 2001 di DIY terjadi 39 PHI dan 291 perselisihan PHK. Sebagian besar perselisihan yaitu 288 (87,27 %) terjadi di Kota Yogyakarta (15 PHI dan 107 PHK), Kab. Sleman (16 PHI dan 76 PHK) dan Kab. Bantul (3 PHI dan 71 PHK).

### Faktor-faktor Penghambat Penyelesaian PHI Dan Perselisihan PHK Oleh Pegawai Perantara

Dalam rangka penegakan hukum/peraturan perundangan banyak ditemui faktor-faktor yang mendukung maupun yang menghambat pelaksanaan dan perwujudan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan dalam peraturan perundangan (Sunggono, 1994: 155).

Terdapat 4 unsur yang dapat mempengaruhi penegakan hukum yaitu peraturan itu sendiri, petugas yang menerapkan hukum, fasilitas yang diharapkan untuk mendukung dan warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut. Keempat unsur tersebut dapat merupakan hal yang mendukung dan dapat pula menjadi penghambat proses penegakan hukum. Dalam penyelesaian PHI maupun penyelesaian perselisihan PHK yang dilakukan oleh Pegawai Perantara, keempat faktor tersebut sangat berperan dalam pelaksanaan maupun pencapaian tujuan penyelesaian perselisihan.

Faktor-faktor tersebut dikelompokkan dalam 2 kelompok yaitu

petugas yang melaksanakan/menerapkan hukum dimasukkan sebagai faktor internal, sedangkan hukum, fasilitas dan warga masyarakat yang terkena lingkup peraturan dimasukkan sebagai faktor eksternal.

#### 1. Faktor internal

##### a. Kuantitas sumber daya manusia yang tersedia.

Jumlah Pegawai Perantara yang ada di Kota Yogyakarta, Kab. Sleman dan Kab. Bantul adalah 8 orang, terdiri dari 7 orang laki-laki (87,5 %) dan 1 orang perempuan (12,5 %). Dari 8 orang Pegawai Perantara yang ada hanya 4 orang (50 %) yang dapat melaksanakan tugas secara penuh karena 4 orang yang lain menduduki jabatan struktural, yaitu 1 orang menjabat sebagai Ka.Sub.Din. (Eselon III) dan 3 orang menjabat sebagai Ka.Seksi (Eselon IV).

Sejak berlakunya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka Pegawai Perantara yang sebelumnya berstatus sebagai PNS Pusat dilimpahkan menjadi PNS Daerah, sehingga kewenangan untuk mengatur Pegawai Perantara sepenuhnya ada pada Pemda setempat. Dampak dari hal tersebut adalah menjadi terkotak-kotaknya Pegawai Perantara dalam daerah masing-masing. Jalur komando maupun koordinasi menjadi terputus baik antar daerah kab./kota, kab./kota dengan propinsi, maupun antara kab./kota/propinsi dengan Depnakertrans.

Dampak lain berlakunya UU No. 22 tahun 1999 adalah berkurangnya jumlah Pegawai Perantara karena adanya mutasi kerja beberapa Pegawai Perantara ke luar dinas yang menangani bidang ketenagakerjaan, baik dengan alasan promosi maupun penyegaran. Mutasi ini terjadi karena kurangnya pemahaman aparat/pejabat daerah tentang keberadaan, tugas, fungsi dan kewenangan Pegawai Perantara.

Dari uraian di atas terlihat bahwa dari segi jumlah/kuantitas Pegawai Perantara yang ada masih belum memadai dan sangat terbatas karena rata-rata di tiap daerah kota/kabupaten hanya memiliki 1 sampai 2 Pegawai Perantara yang dapat secara penuh melaksanakan tugasnya sebagai Pegawai Perantara.

##### b. Kualitas sumber daya manusia yang tersedia

Yang dimaksud dengan Pegawai Perantara yang berkualitas disini adalah Pegawai Perantara yang mempunyai kredibilitas. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Kredibilitas adalah perihal dapat dipercaya". Hal ini sesuai dengan pendapat Aristoteles: "*Persuasion is achieved by the speaker's personal character when the speech is so spoken as to make us think them credible*" (De Vito, 1980: 155), dan juga pendapat De Vito: "*Cred-*

*ibility is that quality of persuasiveness that depends on the audience's perception of the moral character of the speaker, credibility is something that listener or receiver perceives a speaker to have" (De Vito, 1980: 83).*

Dari pengertian tentang kredibilitas di atas ada dua komponen yang menurut Hovland dan Weiss penting, yaitu keahlian (*expertness*) dan kepercayaan (*trustworthiness*). (Rakhmat, 1989: 256). Dua hal tersebut yaitu keahlian (kemampuan profesi) dan kepercayaan merupakan dua aspek yang akan dibahas untuk dapat memberikan gambaran mengenai kualitas SDM yang tersedia dalam penyelesaian PHI dan PHK di tingkat pemerantaraan.

Aspek pertama, kemampuan profesi Pegawai Perantara adalah sebagai berikut:

Pegawai Perantara terbanyak berpendidikan sarjana yaitu sebanyak 7 orang (87,5 %) sedangkan yang berpendidikan sarjana muda ada 1 orang (12,5 %). Dari sudut pendidikan formal, Pegawai Perantara yang ada cukup berkualitas karena sudah memenuhi ketentuan yang ada, walaupun masih ada yang berpendidikan di bawah sarjana tetapi "jam terbangnya" sudah cukup untuk menyeimbangkan dan keberadaannya sudah memenuhi ketentuan/syarat pengangkatan Pegawai Perantara yang lama (sebelum dikeluarkannya Kepmeneg PAN No. 40/M.PAN/12/2000), yaitu pasal 3 Permenaker No. Per. 02/MEN/1985 yang menyatakan bahwa untuk dapat diangkat menjadi Pegawai Perantara harus berpangkat serendah-rendahnya golongan II/b dan telah lulus pendidikan dan latihan di bidang Hubungan Industrial dan Syarat Kerja. Dengan demikian dalam peraturan perundangan tentang syarat pengangkatan Pegawai Perantara yang lama tidak disyaratkan mengenai pendidikan formal calon Pegawai Perantara.

Dari hasil wawancara diketahui juga bahwa Pegawai Perantara yang ada seluruhnya (100 %) sudah pernah mengikuti dan lulus diklat fungsional di bidang hubungan industrial dan syarat kerja sebelum diangkat/ditunjuk menjadi Pegawai Perantara oleh Menaker. Dengan telah mengikuti diklat tersebut maka secara umum Pegawai Perantara yang ada sudah cukup mempunyai kemampuan teknis keprofesian. Dua orang Pegawai Perantara (37,5 %) selama menduduki jabatan sebagai Pegawai Perantara belum pernah dipanggil untuk mengikuti diklat yang bersifat lanjutan, penyegaran kemampuan, dan atau yang bersifat pengembangan kemampuan, sedangkan lainnya sudah. Hal ini sudah menunjukkan adanya kemampuan teknis yang tidak merata.

Masa jabatan para Pegawai Perantara terbanyak adalah pada rentang waktu 1-3 tahun yaitu sebanyak 3 orang (37,5 %), kemudian

pada rentang waktu 4-6 tahun dan 10 tahun atau lebih masing-masing sebanyak 2 orang (25 %), dan pada rentang waktu 9-10 tahun sebanyak 1 orang (12,5 %). Data tersebut memperlihatkan bahwa pengalaman dan jam kerja para Pegawai Perantara cukup memadai. Angka keberhasilan Pegawai Perantara dalam menyelesaikan perselisihan (1998/1999 - 2001) mencapai 70,14 %, sedangkan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan sebesar 29,86 % sehingga harus diserahkan penyelesaiannya kepada P4D. Perselisihan yang tidak dapat diselesaikan pada tingkat pemerantaraan Pegawai Perantara tersebut relatif cukup besar (29,86 %), tetapi pada tahun 2001 terlihat adanya penurunan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya yaitu sebesar 16 perselisihan (18,82 %).

Jangka waktu penyelesaian PHI dan perselisihan PHK sangat tergantung pada berat ringannya kasus, kemampuan dan kinerja Pegawai Perantara yang menangani serta sifat/pribadi dari para pihak yang berselisih selama proses penyelesaian perselisihan. Pada tingkat pemerantaraan waktunya ditentukan paling lama 30 hari (pasal 9 Kepmenaker No. Kep. 15A/MEN/1994), sehingga jangka waktu penyelesaian yang lebih dari itu menjadi wewenang P4D. Perselisihan yang penyelesaiannya mencapai lebih dari 5 minggu sehingga penyelesaiannya menjadi wewenang P4D mencapai 86 perselisihan (29,86 %) dari keseluruhan perselisihan yang berjumlah 288 perselisihan. Angka ini tidak secara signifikan menggambarkan kekurangan kemampuan Pegawai Perantara tetapi juga dipengaruhi oleh sikap/pribadi para pihak yang berselisih dan karena dibatasinya jangka waktu pemerantaraan oleh peraturan perundangan. Jangka waktu pemerantaraan persentase tertinggi ada pada jangka waktu 2 - 3 minggu yaitu 21,54 %, jangka waktu 3 - 4 minggu (15,28 %), jangka waktu 1 - 2 minggu sebesar 14,24 % dan jangka waktu 4 - 5 minggu yang menunjukkan angka 13,20 % serta yang paling akhir adalah jangka waktu penyelesaian kurang dari 1 minggu (5,90 %).

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa ditinjau dari pendidikan formal, diklat, masa jabatan, dan hasil penyelesaian perselisihan yang ditangani serta jangka waktu penyelesaian perselisihan, kemampuan profesi Pegawai Perantara yang ada cukup memadai walaupun perlu adanya peningkatan-peningkatan.

Kepercayaan sebagai aspek kedua yang dibahas, adalah berkaitan dengan sikap, watak dan kepribadian Pegawai Perantara. Pengukuran standar mengenai hal ini belum ada pengaturannya dalam peraturan perundangan. Seperti yang telah disampaikan terdahulu bahwa syarat pengangkatan menjadi Pegawai Perantara hanya terbatas meliputi pendidikan formal, pangkat, dan kelulusan diklat teknis, sedangkan



persyaratan mengenai watak, sikap, kepribadian dan *performance* yang ditujukan pada calon Pegawai Perantara agar mendapatkan kepercayaan dari para pihak yang diperantarai pada khususnya dan masyarakat pada umumnya tidak/belum ada. Tingkat kepercayaan para pihak (pengusaha/manajemen perusahaan dan pengurus organisasi pekerja) terhadap Pegawai Perantara adalah sebagai berikut 56,7 % memberikan kepercayaan dalam tingkat sedang, peringkat kedua yaitu 35 % memberikan kepercayaan yang tinggi dan 8,3 % kepercayaannya rendah. Menyimak angka-angka tersebut maka dapat dilihat bahwa hanya 35 % dari responden yang mempunyai kepercayaan penuh kepada Pegawai Perantara. Selebihnya masih mempunyai kecurigaan baik terhadap kemampuan Pegawai Perantara maupun terhadap itikad baik Pegawai Perantara yang memproses penyelesaian perselisihannya.

Kepercayaan yang tinggi berasal dari 13 orang dari pihak pengusaha/manajemen perusahaan, yang artinya 43,3% dari jumlah responden kelompok pengusaha/manajemen perusahaan atau 21,7% dari keseluruhan responden pengusaha/manajemen perusahaan dan organisasi pekerja, sedangkan responden dari pihak organisasi pekerja yang memberikan kepercayaan yang tinggi berjumlah 8 orang atau 26,7% dari jumlah responden kelompok organisasi pekerja atau 13,3% dari keseluruhan jumlah responden pengusaha/manajemen perusahaan dan organisasi pekerja. Sedangkan kepercayaan yang rendah semua berasal dari pihak organisasi pekerja yaitu 5 orang, artinya 16,6 % dari jumlah responden kelompok organisasi pekerja atau 8,3 % dari seluruh jumlah responden organisasi pekerja dan pengusaha/manajemen perusahaan. Hal tersebut menggambarkan sebagian besar kecurigaan atau ketidakpercayaan munculnya dari kelompok organisasi pekerja. Alasan dari hal tersebut adalah karena merasa di pihak yang lemah terutama dalam hal *bargaining power* (kekuatan tawar-menawar/perundingan). Alasan lain adalah belum tersosialisasinya keberadaan Pegawai Perantara oleh para pihak terutama pihak pekerja/organisasi pekerja. Rata-rata responden dari kelompok organisasi pekerja menyatakan baru mengetahui keberadaan Pegawai Perantara dengan fungsi, tugas dan wewenang yang melekat pada diri Pegawai Perantara setelah timbulnya permasalahan/ perselisihan yang tidak dapat diselesaikan secara bipartit.

Selanjutnya bila dilihat dari pendidikan terakhir responden, dapat diketahui bahwa yang memberikan kepercayaan tingkat sedang dan rendah terbesar berasal dari responden yang berpendidikan D-3, SLTA dan SLTP, sedangkan responden yang berpendidikan Sarjana (S-1) hampir separuhnya (48 %) menyatakan mempunyai kepercayaan yang tinggi dan responden yang berpendidikan S-2 100 % (1 orang)

mempunyai kepercayaan tinggi pada Pegawai Perantara yang menangani penyelesaian permasalahannya. Kecenderungan untuk mencurigai atau kurang percaya berasal dari responden kelompok organisasi pekerja karena responden yang berpendidikan D-3, SLTA dan SLTP hampir semuanya dari kelompok responden organisasi pekerja.

Uraian di atas menunjukkan bahwa dalam hal kualitas SDM (Pegawai Perantara) yang ada masih perlu untuk ditingkatkan, agar dalam melaksanakan tugas dapat bertindak secara profesional dan mendapat kepercayaan penuh dari para pihak yang berselisih dan lingkungannya.

#### b. Beban kerja yang harus dilaksanakan Pegawai Perantara

Tugas pokok Pegawai Perantara adalah melakukan pembinaan dan pengembangan hubungan industrial serta penyelesaian perselisihan industrial yang meliputi PHI, perselisihan antar serikat pekerja dalam satu perusahaan dan perselisihan PHK (pasal 4 Kepmeneg. Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 40/M.PAN/12/2000). Jumlah Pegawai Perantara adalah 8 orang tetapi 4 orang yang dapat melaksanakan tugas secara penuh sebagai Pegawai Perantara, sehingga cukup berat beban kerja yang harus dipikul oleh Pegawai Perantara. Hal ini juga dapat ditunjukkan dengan perbandingan antara jumlah Pegawai Perantara dengan jumlah perusahaan yang harus dibina serta dengan jumlah perselisihan yang terjadi.

Jumlah perusahaan di Kota Yogyakarta, Kab. Sleman dan Kab. Bantul adalah 2.138 perusahaan, sehingga dapat diartikan bahwa setiap Pegawai Perantara bertanggungjawab untuk membina 267 - 268 perusahaan. Angka tersebut hampir sama dengan jumlah hari kerja dalam setahun, sehingga untuk tugas pembinaan saja sudah menyita waktu kerja para Pegawai Perantara. Selain itu Pegawai Perantara juga mempunyai tugas dan fungsi sebagai mediator dalam penyelesaian perselisihan, baik PHI maupun perselisihan PHK yang berjumlah 288 perselisihan, sehingga setiap Pegawai Perantara rata-rata harus menangani 6 sampai 7 kasus setiap bulannya.

#### 2. Faktor Eksternal

##### a. Hukum atau peraturan yang ada

Dari wawancara dengan Pegawai Perantara, nara sumber serta dari kuesioner yang ditujukan pada pengusaha/manajemen perusahaan dan pengurus organisasi pekerja diperoleh gambaran bahwa hukum atau peraturan yang ada/berlaku baik mengenai pemerantaraan maupun mengenai penyelesaian PHI dan PHK oleh Pegawai Perantara sudah

cukup memuaskan semua pihak. Tetapi apabila ditinjau secara kualitatif peraturan/hukum yang ada masih perlu ditingkatkan untuk dapat mengatasi dan menjangkau permasalahan yang semakin kompleks sesuai dengan kepesatan perkembangan bidang ketenagakerjaan. Dua puluh lima persen atau 2 orang Pegawai Perantara menyatakan kurang puas, dan 6 orang (75%) Pegawai Perantara menyatakan cukup puas. Di pihak pengusaha/manajemen perusahaan 30 % (9 orang) menyatakan kurang puas, sedangkan yang 21 orang (70 %) menyatakan cukup puas. Kemudian di pihak organisasi pekerja 20 orang (66,7 %) menyatakan cukup puas dan sisanya yaitu 10 orang (33,3 %) menyatakan kurang puas terhadap peraturan yang ada.

Pengenaan sanksi baik sanksi administratif maupun sanksi pidana perlu dipikirkan pemberiannya dalam proses penyelesaian perselisihan oleh Pegawai Perantara. Tanpa adanya sanksi, selama ini Pegawai Perantara sering mengalami kesulitan terutama dalam hal menghadirkan para pihak. Apabila ada para pihak yang tidak memenuhi panggilan Pegawai Perantara sampai pada panggilan III maka biasanya Pegawai Perantara hanya bisa meneruskan/melimpahkan penyelesaian/permasalahannya kepada P4D/P4P. Salah seorang responden (Pegawai Perantara) pernah mencoba meminta bantuan kepada Kepolisian ketika menghadapi permasalahan tersebut. Tetapi langkah ini kurang membawa hasil karena terbentur pada belum ada regulasi yang mengatur koordinasi tersebut, misalnya belum adanya bentuk (*form*) pemanggilan yang dapat digunakan untuk perselisihan industrial. Pihak Kepolisian menyatakan bahwa untuk memanggil seseorang harus jelas kedudukan/ posisinya dalam perselisihan/permasalahan yaitu misalnya apakah sebagai saksi, atau sebagai tersangka. Dengan tidak adanya sanksi maka selama ini penanganan penyelesaian PHI dan PHK oleh Pegawai Perantara masih dipandang "sebelah mata" oleh beberapa pihak.

Kesulitan lain yang dihadapi oleh Pegawai Perantara adalah sering berubahnya peraturan dalam waktu yang relatif singkat sehingga Pegawai Perantara "kewalahan" baik dalam mensosialisasikan maupun dalam penerapannya. Sebagai contoh Permenaker No. Per. 03/MEN/1986 tentang Penyelesaian PHK dan Penetapan Uang Pesangon, Uang Jasa dan Ganti Kerugian di Perusahaan Swasta dicabut dengan diberlakukannya Kepmenaker No. Kep. 150/MEN/2000 tentang Penyelesaian PHK dan Penetapan Uang Pesangon, Uang Penghargaan Masa Kerja dan Ganti Kerugian di Perusahaan. Namun belum genap usia satu bulan Kepmenaker tersebut sudah direvisi dengan Kepmenaker No. Kep. 171/MEN/2000 tertanggal 11 Juli 2000 dan berlaku surut mulai tanggal 20 Juni 2000. Kemudian pada tanggal 4 Mei 2001 Kepmenaker No. Kep.

171/MEN/2000 dicabut dengan Kepmenakertrans No. Kep. 77/MEN/2001, dan pada tanggal yang sama dikeluarkan pula Kepmenakertrans No. Kep. 78/MEN/2001 tentang Perubahan Atas beberapa Pasal Kepmenaker No. Kep. 150/MEN/2000.

#### b. Fasilitas yang tersedia

Fasilitas yang diberikan kepada Pegawai Perantara masih sangat terbatas dan yang memperoleh hanya beberapa Pegawai Perantara yang menjabat sebagai pejabat struktural karena fasilitas tersebut adalah fasilitas jabatan struktural, bukan fasilitas Pegawai Perantara. Fasilitas telepon yang diterima adalah dapat menggunakan telepon yang tersedia di kantor dan yang memperoleh hanya 3 orang (37,5 %) sedangkan sisanya untuk penggunaan telepon harus dengan mengeluarkan dana pribadi baik melalui telepon koin maupun telepon pribadi. Demikian pula halnya dengan kendaraan atau alat transportasi, baru 2 orang (25 %) yang mendapatkan fasilitas kendaraan dinas sedangkan 75 % (6 orang) yang lain yang lain harus mengusahakan sendiri demi lancarnya pelaksanaan tugasnya.

Di setiap kantor terdapat ruang sidang yang digunakan untuk seluruh/semua kegiatan kantor/unit kerja, sedangkan ruang sidang khusus pemerantaraan belum tersedia. Dengan keadaan ini Pegawai Perantara cukup kesulitan mengatur jadwal persidangan agar tidak bersamaan dengan kegiatan kantor lainnya yang menggunakan ruang sidang.

Selain tiga hal tersebut masih ada beberapa hal yang cukup menghambat Pegawai Perantara dalam penyelesaian perselisihan yaitu:

- 1) alat tulis yang kurang memadai baik dari segi jumlah maupun kondisi alatnya;
- 2) jumlah personil administrasi yang sedikit;
- 3) Tidak adanya dana khusus untuk proses penyelesaian perselisihan;
- 4) Kurang lancarnya pendistribusian peraturan perundangan terutama menyangkut peraturan baru.

#### c. Warga masyarakat yang terkena lingkup peraturan

Masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan penyelesaian PHI dan PHK adalah masyarakat pengusaha dan masyarakat pekerja, yang dalam hal ini diwakili oleh pengusaha/manajemen perusahaan dan pengurus organisasi pekerja. Dalam proses penyelesaian PHI dan PHK, kepatuhan warga masyarakat terutama dapat dilihat pada kehadiran para pihak memenuhi panggilan Pegawai Perantara. Ketidakhadiran para pihak pada panggilan III dialami oleh 4 orang (50 %) Pegawai Perantara, demikian juga pada panggilan II ada 4 orang (50 %) yang

pernah menghadapi ketidakhadiran para pihak atau salah satu pihak, sedangkan pada panggilan I sebanyak 7 orang (87,5 %) Pegawai Perantara pernah mengalaminya. Ketidakhadiran memenuhi panggilan Pegawai Perantara terutama ada di pihak pengusaha/ manajemen perusahaan baik dengan alasan dan pemberitahuan maupun tidak. Tidak adanya sanksi dalam hal ini mungkin yang menyebabkan para pihak/ salah satu pihak kurang mengindahkan panggilan, sehingga secara teknis dapat dikatakan bahwa panggilan yang dibuat Pegawai Perantara kurang atau bahkan tidak berwibawa.

Selain kepatuhan, masalah pemahaman dan pengetahuan warga masyarakat terhadap peraturan perundangan ketenagakerjaan khususnya masalah penyelesaian perselisihan masih kurang. Keadaan ini terutama terjadi pada masyarakat pekerja. Artinya, sosialisasi peraturan perundangan yang ditujukan pada masyarakat pekerja masih kurang dan perlu digalakkan baik oleh pemerintah, pengusaha/ manajemen perusahaan maupun oleh organisasi pekerja yang ditujukan pada para pekerja agar penyelesaian perselisihan tidak terhambat. Hal lain yang mempengaruhi penyelesaian perselisihan oleh Pegawai Perantara adalah sikap, watak dan pribadi para pihak yang berselisih. Watak yang keras, tidak mau kalah, maunya menang sendiri, sulit menerima pendapat orang lain merupakan hal yang dapat menghambat proses tercapainya suatu kesepakatan dalam perundingan.

#### d. Lain-lain

Dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka Pegawai Perantara yang berkedudukan di kota/kab. terputus hubungan dan koordinasinya dengan instansi teknis di atasnya (eks Kanwil Depnaker dan Depnakertrans). Bila ada perkembangan di bidang ketenagakerjaan atau peraturan perundangan yang baru sulit untuk mendapatkannya. Demikian juga pembinaan teknis, diklat, pengkaderan serta peningkatan atau pengembangan kemampuan semakin sulit dilaksanakan. Akhirnya kalau keadaan terus berjalan seperti ini maka Pegawai Perantara yang ada di kota/kabupaten tertinggal dari perkembangan bidang ketenagakerjaan yang pesat berkembang. Di lain pihak pemahaman aparat Pemda mengenai keberadaan Pegawai Perantara masih sangat kurang, sehingga terjadi beberapa Pegawai Perantara dipindah tugaskan ke instansi lain di luar instansi yang menangani masalah ketenagakerjaan, misalnya ke Biro Hukum, Catatan Sipil, Pertambangan dan lain sebagainya.

Hal lain yang mempengaruhi penyelesaian PHI dan PHK oleh Pegawai Perantara pada era reformasi adalah campur tangannya

berbagai elemen masyarakat dan lembaga legislatif ke dalam proses penyelesaian perselisihan. Data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan Pegawai Perantara 15,28 % dari kasus yang masuk sejak era reformasi melibatkan pihak ketiga. LSM, LBH, DPRD, mass media, dan lembaga masyarakat lainnya sering memberi kontribusi yang cukup menyulitkan/menghambat Pegawai Perantara dalam proses negosiasi secara langsung dengan para pihak yang berselisih.

### Strategi Mengatasi Hambatan Yang Dihadapi Dalam Penyelesaian PHI dan PHK Oleh Pegawai Perantara

Secara umum strategi yang digunakan untuk menyelesaikan PHI dan perselisihan PHK adalah mengacu dan berpedoman pada peraturan yang ada. Selain strategi umum diterapkan pula strategi khusus untuk mengatasi secara spesifik hambatan yang ada, sehingga dapat memperlancar penyelesaian melalui meja pemerantara sehingga mencapai kesepakatan para pihak.

1. Strategi untuk mengatasi hambatan internal
  - a. membagi habis pekerjaan yang ada dan menanamkan rasa saling membantu;
  - b. menjalin kerjasama yang lebih intensif dengan petugas/pegawai administrasi;
  - c. membuat rencana pelaksanaan tugas;
  - d. membuat daftar prioritas pekerjaan.
  - e. untuk meningkatkan dan menyamakan kemampuan profesi dilakukan pertemuan rutin Pegawai Perantara satu minggu sekali. Agenda pertemuan adalah diskusi, gelar kasus, penyajian materi yang berhubungan dengan ketenagakerjaan yang disajikan oleh Pegawai Perantara secara bergiliran, serta pembinaan dan pengarahan oleh atasan;
  - f. melakukan konsultasi dan koordinasi dengan instansi/pihak yang terkait, yaitu Depnakertrans, Pusdiklat Pegawai, Dinas Propinsi/ Kab./Kota yang menangani masalah tenaga kerja, pihak Akademisi, P4D/P, organisasi pengusaha dan pekerja, antar Pegawai Perantara dilain daerah kota/kab. serta instansi lain yang erat kaitannya dengan permasalahan ketenagakerjaan;
  - g. pedoman utama dalam penyelesaian perselisihan adalah berpedoman pada peraturan perundangan yang berlaku;
  - h. berusaha untuk selalu mengikuti bimbingan teknis, diskusi, seminar, lokakarya yang berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan dan penyelesaian PHI dan PHK.

## 2. Strategi untuk mengatasi hambatan eksternal

Strategi yang diterapkan Pegawai Perantara untuk mengatasi hambatan adalah:

- a. melakukan konsultasi dan diskusi dengan pihak/instansi yang berkaitan dengan permasalahan yang ditangani;
- b. melakukan pendekatan secara langsung dengan para pihak yang berselisih agar yang bersangkutan bersedia hadir tepat waktu sesuai jadwal yang ada;
- c. berusaha untuk cepat tanggap apabila ada peraturan perundangan yang baru dan mensosialisasikan baik melalui penyuluhan, pembinaan maupun pelayanan konsultasi.
- d. dengan tidak adanya sarana kendaraan operasional dan fasilitas komunikasi serta keterbatasan alat tulis, mesin ketik dan komputer dari instansi, maka Pegawai Perantara menggunakan fasilitas pribadi untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas;
- e. terbatasnya ruang sidang/pertemuan disikapi oleh Pegawai Perantara dengan mengatur jadwal pertemuan/pemerantaraan secermat mungkin dan melakukan koordinasi dengan seksi/sub bagian lain;
- f. tidak adanya alokasi dana khusus dalam rangka penyelesaian PHI dan PHK, maka kegiatan yang membutuhkan dana dibiayai sendiri oleh Pegawai Perantara dan pengiriman panggilan, dilakukan sendiri oleh Pegawai Perantara;
- g. terbatasnya personil administrasi disikapi dengan menyelesaikan sendiri pekerjaan administrasi;
- h. tidak lancarnya pendistribusian peraturan perundangan yang baru diatasi dengan jalan pro aktif mencari sendiri peraturan yang baru;
- i. dalam pengiriman panggilan sekaligus dilakukan pendekatan dan penjelasan kepada para pihak sehingga bersedia hadir tepat waktu dan tanpa mewakili kepada orang lain yang tidak berwenang membuat keputusan;
- j. melakukan penyuluhan, pembinaan dan memberikan layanan konsultasi mengenai peraturan perundangan ketenagakerjaan khususnya mengenai penyelesaian PHI dan PHK yang ditujukan pada pengusaha/manajemen perusahaan dan pekerja;
- k. melakukan pendekatan disertai dengan pemberian penjelasan dan menunjukkan peraturan perundangan yang berkaitan dengan permasalahan yang harus diselesaikan sehingga para pihak mengetahui dan memahami hak dan kewajibannya.
- l. dalam setiap kesempatan baik secara pribadi maupun secara instansional berupaya memberikan gambaran, penjelasan, pengertian dan pemahaman tentang tugas, fungsi dan keberadaan

Pegawai Perantara sehingga diharapkan semua pihak terutama Pemda dan aparatnya mempunyai persepsi dan pengertian seperti yang diatur dalam peraturan perundangan mengenai keberadaan, tugas dan fungsi Pegawai Perantara;

- m. tetap berpedoman pada peraturan perundangan yang berlaku sehingga pihak ketiga tidak dapat melakukan intervensi dan penekanan pada diri Pegawai Perantara dalam penyelesaian PHI dan PHK yang ditanganinya. Apabila intervensi atau penekanan yang dilakukan terlalu kuat maka Pegawai Perantara membentuk tim untuk mengeliminir intervensi dan penekanan tersebut.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Penyelesaian PHI dan PHK oleh Pegawai Perantara di wilayah DIY menghadapi hambatan yang berasal dari 2 faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah hambatan yang berasal dari dalam diri Pegawai Perantara yang berupa beban kerja Pegawai Perantara yang tinggi yang disebabkan karena kurangnya kuantitas dan kualitas Pegawai Perantara. Faktor eksternal berupa hukumnya belum lengkap, kurangnya fasilitas pendukung pelaksanaan tugas, sebagian pengusaha masih enggan perselisihannya diselesaikan oleh Pegawai Perantara serta intervensi pihak ketiga di luar para pihak yang berselisih;
2. Strategi umum yang digunakan untuk mengatasi hambatan dalam menyelesaikan perselisihan adalah berpedoman pada peraturan perundangan yang berlaku. Selain strategi umum diterapkan pula strategi khusus berupa membuat rencana kerja, berdiskusi antar Pegawai Perantara, melakukan pendekatan pribadi pada para pihak yang berselisih serta membentuk tim penyelesai terhadap kasus yang berat dan sulit diselesaikan.

## Saran

Saran yang dapat diajukan sehubungan dengan penyelesaian PHI dan PHK oleh Pegawai Perantara adalah sebagai berikut.

1. Perlu segera dituntaskan penyusunan UU mengenai penyelesaian perselisihan industrial yang di dalamnya diatur pula mengenai sanksi baik sanksi administratif maupun sanksi pidana sehingga pelaksanaannya lebih berwibawa;
2. Dalam pengangkatan Pegawai Perantara perlu ditambahkan persyaratan lain guna menunjang kepercayaan dari para pihak,



- misalnya psikotes dan atau semacam *fit and proper test*;
3. Perlu ditingkatkan penyuluhan dan pembinaan mengenai peraturan perundangan agar pemahaman dan pengetahuan masyarakat lebih meningkat;
  4. Perlu dipertimbangkan sarana dan prasarana yang memadai untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas bagi Pegawai Perantara.

## DAFTAR PUSTAKA

- De Vito, Joseph A., 1980, *The Interpersonal Communication Book*, Second Edition, Harper and Row Publisher, New York.
- Emirzon, Joni, 2001, *Alternative Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta.
- Goodpaster, Gary, 1995, *Tinjauan Terhadap Penyelesaian Sengketa – Arbitrase di Indonesia*, Seri Dasar-dasar Hukum Ekonomi 2, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- — — — —, 1999, *Panduan Negosiasi dan Mediasi*, Seri Dasar Hukum Ekonomi 9, Edisi Pertama, Proyek ELIPS, Jakarta.
- Heron, Robert, dan Caroline Vandenabeele, 1998, *Effective Negotiation: A practical Guide*, Trans. Rulita Wijayaningdyah, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Perwakilan di Indonesia.
- Mertokusumo, Sudikno, 1996, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Edisi IV, Cetakan I, Liberty, Yogyakarta.
- — — — —, 1996, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Edisi I, Cetakan I, Liberty, Yogyakarta.
- Nolan-Haley, Jaqueline, 1992, *Alternative Dispute Resolution*, West Publishing, St Paul, Minn.
- Prinst, Darwin, 1994, *Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Cetakan X, Angkasa, Bandung.
- — — — —, 1991, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung.
- Rakhmat, Jalaluddin, 1989, *Psikologi Komunikasi Massa*, Edisi Revisi, Remadja Karya, Bandung.
- Soekanto, Soerjono, 1983, *Penegakan Hukum*, Cetakan I, Binacipta, Bandung.
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Edisi I, Cetakan I, Sinar Grafika, Jakarta.
- Teply, Larry L., 1992, *Legal Negotiation*, West Publishing, St Paul, Minn.